

### Integration vor Ort: Ein boomendes Aufgabenfeld zwischen zivilgesellschaftlichem Engagement und querschnittsorientierter Kommunalpolitik

Nuissl, Henning; Engel, Susen; Noack, Michael; Rasper, Julia; Weingarten, Jörg; Wohler, Jale

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nuissl, H., Engel, S., Noack, M., Rasper, J., Weingarten, J., & Wohler, J. (2018). *Integration vor Ort: Ein boomendes Aufgabenfeld zwischen zivilgesellschaftlichem Engagement und querschnittsorientierter Kommunalpolitik*. (FGW-Impuls Integrierende Stadtentwicklung, 8). Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V. (FGW). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67361-7>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



### Integration vor Ort

Ein boomendes Aufgabenfeld zwischen zivilgesellschaftlichem Engagement und querschnittsorientierter Kommunalpolitik



Henning Nuissl, Susen Engel, Michael Noack, Julia Rasper,  
Jörg Weingarten, Jale Wohlert

#### Auf einen Blick

- Die Art und Weise des Zusammenlebens im *Quartier* (Stadtteil) und das dort vorhandene zivilgesellschaftliche Engagement haben nachhaltigen Einfluss darauf, wie soziale Integration abläuft.
- Für die erfolgreiche *Integration vor Ort* ist jedoch der gesamte kommunale Kontext entscheidend – eine Verengung des Blicks auf die Ebene des Quartiers ist daher nicht sinnvoll. Neben den für die soziale Integration maßgeblichen kommunalpolitischen Initiativen und Maßnahmen (z. B. Wohnungspolitik, soziale Arbeit) beeinflussen auch die spezifischen lokalen Debatten die Art und Weise der Integration.
- Für die *Ausgestaltung einer integrierenden Stadtentwicklungspolitik* bestehen auf kommunaler Ebene Spielräume und verschiedene Ansatzpunkte – beispielsweise die Einrichtung von Ehrenamtsagenturen, die vorausschauende Zusammenarbeit mit der lokalen Wirtschaft, die Förderung einer Anerkennungskultur und nicht zuletzt der flexible Umgang mit aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen.

#### Das Quartier als Ort sozialer Integration

„Integration findet vor Ort statt“<sup>1</sup> ist ein im Hinblick auf die Einwanderung nach Deutschland oft gehörtes Schlagwort. Es bringt die Überzeugung zum Ausdruck, dass im überschaubaren Nahraum des Wohnumfelds persönliche Beziehungen entstehen, die zur sprachlichen, kulturellen und sozialen Einbindung in die ‚Aufnahmegesellschaft‘ beitragen, was wiederum als Voraussetzung einer umfassenden sozialen Integration gilt. In Politik und Öffentlichkeit findet dieses Schlagwort seit dem „langen Sommer der Migration“ – so nennen die Migrationsforscher Vassilis Tsianos und Bernd Kasperek das zweite Halbjahr 2015, als infolge des Kriegs in Syrien die bislang höchsten Zuwanderungszahlen nach Deutschland überhaupt zu verzeichnen waren – besonderen Widerhall. Und tatsächlich lässt sich vieles, was rund um diese Zuwanderung in Städten und Gemeinden zu beobachten war, als Teil eines Integrationsprozesses interpretieren, der im unmittelbaren Wohnumfeld beginnt und sich dann Schritt für Schritt in die gesellschaftlichen Teilsysteme wie den Wohnungsmarkt, das Bildungswesen und die Erwerbsarbeit fortsetzt.

Die Welle der Hilfsbereitschaft und das überwältigende ehrenamtliche Engagement, mit denen die Zivilgesellschaft auf die fluchtbedingte Zuwanderung reagierte, basierten über-



wiegend auf örtlichen Netzwerken und nachbarschaftlichem Verantwortungsgefühl. Aber auch die immer häufiger werden fremdenfeindlichen Übergriffe werden überwiegend im eigenen Wohnumfeld verübt. Insofern erscheint es folgerichtig, dass eine Vielzahl von Studien, Gutachten und Forschungs-Praxis-Projekten (einschließlich des Projekts QUARTPOINT, auf dem dieser FGW-Impuls beruht) der Frage nachgeht, wie soziale Integration im unmittelbaren Wohnumfeld funktioniert bzw. gelingen kann.<sup>2</sup> Im Mittelpunkt stehen dabei insbesondere ‚sozial geforderte‘ Stadtteile in Großstädten, die – oder besser gesagt: deren Bewohner\_innen – seit jeher auf vielfältige Weise zur Integration von Zuwanderern beitragen und die als „Ankunftsquartiere“<sup>3</sup> und „Integrationsschleusen“<sup>4</sup> auch derzeit eine besondere Rolle spielen. Die dort zu beobachtende Integrationsdynamik kann allerdings durchaus unterschiedlich ausgeprägt sein.

### Das Projekt QUARTPOINT: drei Fallbeispiele im Fokus

Im Rahmen dreier Fallstudien und unter Berücksichtigung der drei Dimensionen Stadtpolitik, lokale Ökonomie und Zivilgesellschaft untersuchte das Projekt QUARTPOINT (QUARTiersspezifische POTentiale der INtegration) Integrationsprozesse, -chancen und -hemmnisse *vor Ort*. Jede Fallstudie steht zugleich für einen bestimmten Typ eines in besonderer Weise herausgeforderten Quartiers (s. Abbildung 1): (a) ein typisches ‚Ankunftsquartier‘, (b) eine Großwohnsiedlung und (c) eine schrumpfende Kleinstadt, die aufgrund ihrer mit einem Stadtviertel vergleichbaren Größe ebenfalls als Quartier betrachtet wurde.

Bei allen strukturellen Unterschieden weisen die drei Fallbeispiele hinsichtlich der kommunalpolitischen und der zivilgesellschaftlichen Unterstützung von Integrationsprozessen deutliche Parallelen auf. Dies trifft allerdings ebenso auf die zum Teil versteckte, zum Teil deutlich zum Ausdruck kommende Problematisierung der im Zusammenhang mit der Integration gesehenen Herausforderungen zu.

### Zivilgesellschaftliches Engagement und dessen kommunalpolitische Flankierung als Motoren sozialer Integration

In allen drei Fallbeispielen war im Zuge der fluchtbedingten Zuwanderung der vergangenen Jahre ein beeindruckendes zivilgesellschaftliches Engagement zu beobachten. Es reichte von Sach-, Nahrungsmittel- und Kleiderspenden über die Gewährung von Unterkunft bis hin zu kulturellen Angeboten, privat organisiertem Sprach- oder Religionsunterricht oder der Einbindung in den örtlichen Fußballverein. Dieses Engagement entstand allerdings nicht im ‚luftleeren‘ Raum, sondern baute auf vorhandenen Netzwerken und Institutionen auf, die mobilisiert werden konnten. So war etwa in Altena eine bereits bestehende Freiwilligenagentur der zentrale Anker der sich dort entfaltenden Willkommenskultur. Zugleich wurde jedoch in allen drei Fällen das integrative Potential von Migrantenorganisationen und Moscheevereinen nicht ausgeschöpft; deren Integrationsarbeit fand im Gegenteil kaum Beachtung und Anerkennung.

Die drei Fallstudien belegen, dass zur Entfaltung des –ehrenamtlichen – Integrationspotentials der Zivilgesellschaft eine – ‚hauptamtliche‘ – Flankierung durch die Kommune unabdingbar ist: Die Kommune muss der Zivilgesellschaft in ihrem Engagement professionell zur Seite stehen. Administrative Strukturen und Ansprechpartner\_innen für Integrationsfragen sind erforderlich, um zivilgesellschaftlich initiierte Aktivitäten zu unterstützen, zu begleiten und dadurch nicht zuletzt auch zu würdigen. Letzteres ist mit Blick auf die dauerhafte Motivation der beteiligten Akteure besonders wichtig. Insofern ist es folgerichtig und begrüßenswert, dass das Feld der kommunalen Integrationspolitik in jüngster Zeit einen Boom erlebt und in vielen Kommunen neu eingerichtet wurde. Die Beschaffenheit der Integrationspolitik kann allerdings – wie die Fallstudien zeigen – auch bei identischen landespolitischen Rahmensetzungen und Anreizstrukturen von Fall zu Fall erheblich differieren. Un-

ABB. 1

Fallstudienquartiere im Projekt QUARTPOINT und ihr Integrationsmodus

Übergeordnete kommunale Gebietskörperschaft des Fallstudienquartiers	(kreisfreie) Stadt <b>Essen</b>		Märkischer Kreis
	QUARTIER (Fallstudie)	ALTENESSEN/KARNAP	HÖRSTERFELD
städtebauliche Struktur	einfache Gründerzeitbebauung	Großwohnsiedlung (1970er Jahre)	kleinstädtisch, industriell überprägt
soziodemographische Struktur	Bevölkerungszahl stabil, starke internationale Zuwanderung, niedriger sozialer Status	Bevölkerungszahl rückläufig, niedriger sozialer Status	Bevölkerungszahl stark abnehmend, sozialer Status nicht näher definierbar
Integrationsmodus	Problematisierung	Veralltäglicung	Inwertsetzung



terschiede bestehen beispielsweise hinsichtlich der kommunalpolitischen Zielsetzung (Integrationskonzepte), der Zielgruppenorientierung (nach ethnischen oder anderen Kriterien) oder der Frage, ob Integration als Teilaufgabe (etwa im Bereich der Jugendhilfe) oder als stadtentwicklungspolitische Querschnittsaufgabe (mehrere Bereiche betreffend) verstanden wird.

Für die jeweilige Ausgestaltung des kommunalen Politikfelds Integration ist nicht zuletzt ausschlaggebend, welche lokalen Debatten geführt werden und die Atmosphäre am Ort prägen. Die Interviews, Dokumente und Pressebeiträge, die im Rahmen der Fallstudien ausgewertet wurden, lassen erkennen, dass über die Integrationsanstrengungen, -erfolge und -schwierigkeiten, die es in allen drei Fällen gab, in recht unterschiedlicher Weise gesprochen und geschrieben wird (s. Abbildung 1, letzte Zeile): In Altenessen-Karnap, gelegen im Essener Norden, wird die Auseinandersetzung mit Integrationsfragen überlagert von der tief verankerten Überzeugung, dass Essen eine in einen bürgerlichen ‚Süden‘ und einen von sozialen Herausforderungen geprägten ‚Norden‘ zweigeteilte Stadt sei. Vor diesem Hintergrund wird die Integration von Migrant\_innen tendenziell als übergroße Belastung und Überforderung problematisiert. Zugleich wird mehr innerstädtische Verteilungsgerechtigkeit eingefordert. Ganz anders stellt sich die Situation in der im Essener Osten gelegenen Großwohnsiedlung Hörsterfeld dar, obwohl dort ebenfalls viele Menschen leben, die sozial und ökonomisch benachteiligt sind. Eine quartiersspezifische Debatte zur jüngsten internationalen Zuwanderung fand dort nicht statt, und die mit dieser Zuwanderung verbundenen Integrationsfragen werden von den lokalen Akteuren weitgehend unaufgeregt angegangen, was nicht zuletzt ein Verdienst des dort ansässigen und mit der Stadtverwaltungsstruktur gut vernetzten Bürgerladens ist. In Altena schließlich prägt die vom Rathaus vorgegebene Perspektive die Herangehensweise an die Aufgabe der Integration: Zuwanderung wird hier als Chance für die von demographischem Wandel, Wohnungsleerstand und Arbeitskräftemangel betroffene Stadt gesehen. Sowohl Kommunalpolitik als auch Zivilgesellschaft widmen sich der Aufgabe der sozialen Integration daher stellenweise geradezu enthusiastisch.

Insgesamt zeigte sich in den Fallstudien, wie bedeutsam die begleitende öffentliche Diskussion für das Selbstverständnis der lokalen Akteure und letztlich auch die Erfolgsaussichten der Integration im Quartier ist. In allen drei Fallstudien wurde jedoch auch deutlich, dass die umfassende gesellschaftliche Teilhabe von Bürger\_innen – seien sie jüngst zugewandert oder nicht – nicht allein auf der Ebene von Quartieren sichergestellt werden kann: Insbesondere die Teilhabe am Arbeitsmarkt und der diskriminierungsfreie Zugang zum Bildungssystem, aber auch die Versorgung mit Wohnraum betrifft gesamtgesellschaftliche

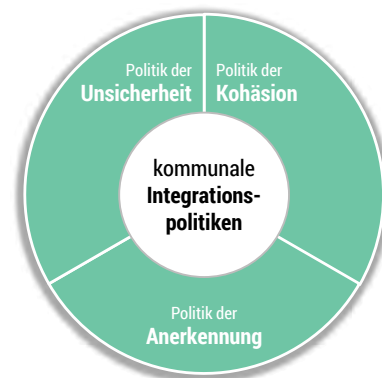
Aufgaben, die nicht nur ‚vor Ort‘, sondern auch auf kommunaler, Landes- und Bundes-Ebene angegangen werden müssen.

### Kommunale Integrationspolitik als Voraussetzung einer integrierenden Stadtentwicklung

Erfolgreiche *Integration vor Ort* erfordert den Einsatz der gesamten Kommune als der kleinsten staatlichen Organisationsebene sowie ihrer verwaltungstechnischen Möglichkeiten. Kommunen haben beträchtliche Spielräume in der Ausgestaltung einer eigenen, querschnittsorientierten Integrationspolitik<sup>5</sup> – auch wenn mit Recht immer wieder darauf hingewiesen wird, dass arbeitsmarkt-, sozial- und einwanderungspolitische Rahmensetzungen, aus denen sich die Aufgabe der sozialen Integration überhaupt erst ergibt, an anderer Stelle (d. h. auf der Ebene des Bundes oder sogar der EU) erfolgen. Dabei lassen sich vier zentrale Herausforderungen einer integrierenden Stadtentwicklung erkennen, die jeweils auch als eigenständiges kommunales Handlungsfeld verstanden werden können (s. Abbildung 2).

ABB. 2

#### Handlungsfelder kommunaler Integrationspolitik



Im Zentrum der kommunalen Anstrengungen für eine integrierende Stadtentwicklung steht demnach die Anerkennung und Ausgestaltung des Aufgabenfeldes *Integration als eigenständiges Politikfeld*. Mit Blick auf die Integration von Migrant\_innen können Kommunen hier – über die Erarbeitung von Integrations- und Strategiekonzepten hinaus – unter anderem

- Organisationsstrukturen für Integrationsaufgaben schaffen und verstetigen,
- die Integration in den Wohnungsmarkt unterstützen,
- Kontakte zu lokalen Unternehmen herstellen und bei der Ausräumung aufenthaltsrechtlicher Beschäftigungshürden helfen.

Um erfolgreich zu sein, muss die kommunale Integrationspolitik jedoch eingebettet sein in noch weiterreichende Bemühungen, die gesellschaftliche Teilhabe aller Mitglieder des lokalen Gemeinwesens sicherzustellen.



Erstens gilt es, von einer Willkommenskultur zu einer *Politik der Anerkennung* zu gelangen – etwa durch die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, mehrsprachige öffentliche Beratungsangebote, die Vermeidung ausgrenzender sprachlicher Formulierungen (wie z. B. die Betonung der „Gastfreundschaft gegenüber Hilfebedürftigen“) oder durch die Einbeziehung migrantischer (bzw. muslimischer) Akteure in kommunale Integrationsstrategien.

Zweitens ist es notwendig, den sozialen Zusammenhalt insgesamt zu fördern; es ist nicht ausreichend, sich allein um die soziale Integration einer bestimmten Gruppe wie etwa der Geflüchteten zu bemühen. Eine *Politik der Kohäsion* – des inneren Zusammenhalts der Gesellschaftlichen – setzt ein Verständnis von Integration voraus, das die gesamte Gesellschaft ins Auge fasst, und sie erfordert den differenzierten Umgang mit sozial-räumlicher Segregation (bzw. der Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen in bestimmten Stadtteilen), die nicht zwangsläufig negativ sein muss. Außerdem beinhaltet sie die Förderung des ehrenamtlichen Engagements von geflüchteten Menschen und die Vorbeugung gegen ausländerfeindliche Tendenzen.

Drittens ist im Hinblick auf Fragen der Integration eine kommunale *Politik des Umgangs mit Unsicherheit* von zentraler Bedeutung. Im Kontext der internationalen Zuwanderung gilt dies in besonderem Maße, da diese eine Reihe ganz unterschiedlicher Unsicherheiten mit sich bringt, die zur Gefahr für die soziale Integration werden können. Dazu zählen aufenthaltsrechtliche Unsicherheiten ebenso wie die Unmöglichkeit, künftige Migrationsströme oder den Erfolg integrationspolitischer Anstrengungen vorauszusagen – ganz zu schweigen vom Anschwellen autoritärer und fremdenfeindlicher politischer Einstellungen, das vielfach auf eine tief empfundene Unsicherheit bzw. Verunsicherung vieler Menschen zurückgeführt wird. Integrationspolitische Passivität (d. h. der Verzicht auf Integrationsarbeit) wäre vor diesem Hintergrund, auch wenn sie zunächst nahe zu liegen scheint, die schlechteste kommunalpolitische Option.

### Literatur und Anmerkungen

- 1 - Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin, S. 19.
- 2 - Franke, Thomas/Schnur, Olaf/Senkel, Patrick (2018): Geflüchtete in der Sozialen Stadt. Berlin: difu. <https://difu.de/publikationen/2017/gefluechtete-in-der-sozialen-stadt.html> (Zugriff: 24.07.2018).
- 3 - Kurtenbach, Sebastian (2013): Neuzuwanderer in städtischen Ankunftsgebieten. [http://www.zefir.rub.de/mam/content/zefir-forschungsbericht\\_bd\\_3\\_download.pdf](http://www.zefir.rub.de/mam/content/zefir-forschungsbericht_bd_3_download.pdf) (Zugriff: 24.07.2018).

4 - Strohmeier, Klaus-Peter/Neu, Marc (2011): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die sozialen Dienste in den Städten und Gemeinden. In: Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.): Handbuch Soziale Dienste, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 145-167.

5 - Vgl. Aumüller, Jutta/Daphi, Priska/Biesenkamp, Celine (Hrsg.) (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement, Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.

---

### Über die Autor\_innen

**Prof. Dr. Henning Nuissl** - Professor für Angewandte Geographie und Raumplanung an der Humboldt-Universität zu Berlin.

**Susen Engel** - Integrationsmanagerin im Berliner Bezirk Neukölln. Zuvor wissenschaftliche Mitarbeiterin am Geographischen Institut der Humboldt Universität zu Berlin sowie am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung.

**Prof. Dr. Michael Noack** - Professor für Methoden der Sozialen Arbeit mit dem Schwerpunkt Quartiermanagement/Gemeinwesenarbeit am Fachbereich Sozialwesen der Hochschule Niederrhein.

**Julia Raspel** - wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Stadtteilentwicklung, Sozialraumorientierte Arbeit und Beratung (ISSAB).

**Jörg Weingarten** - Consultant und Handlungsbevollmächtigter der PCG – Project Consult GmbH u. Bereichsleiter für europäische Projekte.

**Jale Wohler** – Consultant bei der PCG - Project Consult GmbH im Bereich für europäische Projekte und Forschungsvorhaben.

---

### Impressum

Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.),  
Kronenstraße 62, 40217 Düsseldorf, Telefon: 0211 99450080,  
E-Mail: [info@fgw-nrw.de](mailto:info@fgw-nrw.de), [www.fgw-nrw.de](http://www.fgw-nrw.de)

**Geschäftsführender Vorstand:** Prof. Dr. Dirk Messner,  
Prof. Dr. Ute Klammer (stellv.)

**FGW-Themenbereich:** Integrierende Stadtentwicklung  
Prof. Dr. Heike Herrmann, Vorstandsmitglied (Hrsg.)  
Dr. Jan Üblacker, wissenschaftlicher Referent (Hrsg.)

**Layout:** Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

**Förderung:** Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes  
Nordrhein-Westfalen

**Erscheinungsdatum:** Düsseldorf, November 2018

**ISSN:** 2512-4765

---

**Erfahren Sie mehr in der Studie:**

FGW-Studie Integrierende Stadtentwicklung 08  
[www.fgw-nrw.de/studien/stadtentwicklung08.html](http://www.fgw-nrw.de/studien/stadtentwicklung08.html)

